

地方各级人大常委会 日常工作指南

徐功勋 路哲 孙铁城 编

一九八八·七

CW 01/23

目 录

第一编 地方各级人大及其常委会概述	1
地方各级人民代表大会的性质和地位.....	1
地方各级人民代表大会的组成和任期.....	2
地方各级人民代表大会的职权.....	3
地方各级人民代表大会会议.....	7
地方各级人民代表大会代表.....	8
地方各级人民代表大会常务委员会.....	9
提高地方国家权力机关的权威性.....	12
巩固和发展地方人民代表大会制度的管见.....	27
地方人大常委会的组成、权限和作用.....	34
地方人大常委会根本任务的探索.....	44
地方人大常委会的历史使命.....	48
地方人大常委会工作的制度化和法制化.....	58
关于社会主义民主和地方人大常委会工作的初 步探讨.....	69
城市人大常委会工作的若干问题.....	78
关于开好地方人大会议的几个问题.....	87
关于开好地方人大常委会会议.....	97
地方人大常委会的权力有效行使.....	105
人民代表在地方政权建设中的作用.....	111
关于地方人民代表大会代表的几个问题.....	119

第二编 地方各级人大及其常委会的立法活动	127
地方性法规的由来	127
地方性法规的概念和特点	131
地方性法规的形式和名称	134
地方性法规的分类和内容	137
地方性法规的范围和界限	141
地方性法规的地位和作用	154
地方性法规的效力和适用	157
地方性法规的执行和监督	166
关于地方性法规的若干问题	174
关于制定地方性法规问题	184
制定地方性法规的原则和程序	183
地方性法规的类型	197
制定地方性法规的计划问题	204
制定地方性法规的若干问题	205
地方性法规的效力	211
也谈地方性法规的效力	213
地方性法规与规章	227
地方性环境法规	233
地方性法规与法律、行政法规的关系	243
地方经济立法	255
地方性法规与行政规章	261
我国地方立法的协调统一	268
第三编 地方各级人大及其常委会的监督权	275
地方人大常委会的监督权	275
处理好权力机关与执行机关的关系	283
加强人大与“一府两院”的联系	285

地方人大常委会的监督职能	283
地方人大常委会监督的程序	287
地方人大常委会行使监督权的几个问题	303
地方人大常委会监督权的行使	318
地方人大常委会对政府的监督	328
地方人民代表大会的监督职能	339
地方国家权力机关的监督作用	349
人民代表的监督	357
第四编 地方各级人大及其常委会行使对重大事项的	
决定权	365
地方人大常委会的决定权	365
怎样行使决定权	373
地方人大常委会行使决定权的若干问题	374
地方人大对年度国民经济、社会发展计划和财	
政预算决算的审查	382
论人民代表的法律地位	391
浅谈人民代表的法律地位和作用	402
第五编 地方各级人大及其常委会的人事任免权	
.....	411
地方人大常委会的人事任免权	411
罢免权是人民当家作主的重要保证	414
建立具有中国特色的弹劾制	418
江苏省人大常委会对人事任免工作做出三项改	
进	428
改进人事任免工作的措施	429
处理好党管干部与依法选任的关系	430
宪法研究会讨论的几个有关问题	432

关于处理舞阳县违法选举县长事件的情况报告	434
第六编 地方各级人大常委会组织换届选举	437
中共中央办公厅转发《关于县级以上人民代表 大会换届选举工作若干问题的意见》的通知	437
关于县级以上人民代表大会换届选举工作若干 问题的意见	438
中共中央办公厅、全国人大常委会办公厅关于 县、乡两级换届选举工作一些问题的紧急通 知	444
关于选举工作几个法律问题的意见	447
第七编 地方人大代表的联系工作	450
组织人大代表议政的六种形式	450
联系省人大代表的六种形式	452
黔东南苗族侗族自治州人大常委会关于联系州人 大代表的暂行办法	453
廖汉生副委员长关于加强代表联系工作的讲话	455
关于全国人大常委会加强同代表联系的几点意 见	463

第一编 地方各级人大 及其常委会概述

地方各级人民代表大会的性质和地位

宪法规定：“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。”（第九十六条）这是对地方各级人民代表大会的机关性质的规定。地方各级人民代表大会，就是按照宪法规定的行政区划由本地方的人民选举出来的人民代表组成的，行使人民权力的机关。首先，地方各级人民代表大会在本行政区域内，依照法律规定的权限，代表本地方人民的意志，决定各项重大问题，并且组织本地方的人民政府以及其他需要组织的国家机关，保证其决定的贯彻执行，由它组织的其他国家机关的工作受它监督、向它负责并报告工作；其次，地方各级人民代表大会以自己的活动参与整个国家权力的行使，在本行政区域内，保证中央国家机关的宪法、法律、行政法规的遵守和执行，同全国人民代表大会一起，统一构成我国整个国家权力机关的系统，统一行使属于人民的国家权力。

地方各级人民代表大会的这一地位，正确反映了民主集中制原则在地方国家机关组织中的贯彻实施。它既保证了中央国家机关对全国性问题的集中统一领导，又适应本地方特点，为搞好本地方工作创造了充分的条件。

地方各级人民代表大会的组成和任期

地方各级人民代表大会代表的选举，采取直接、间接选举并用的办法。根据宪法和选举法规定，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表，由下一级的人民代表大会选举；县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大代表，都由选民直接选举。这种选举办法，在当前情况下是适合我国人民的组织程度和觉悟程度的。把直接选举范围扩大到县一级是我国人民在民主化道路上前进的一个实际步骤，它既有利于发扬社会主义民主，便利人民直接参加国家管理，同时又是从实际出发，讲求实效，防止形式主义。今后，随着我国社会主义现代化事业的不断发展和广大人民群众政治、文化水平的进一步提高，我国直接选举的范围必将逐步扩大。

地方各级人民代表大会代表的名额，由于我国各地方的情况不同，所以不宜于由中央统一规定。选举法规定，地方各级人民代表大会代表的名额，由各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会，按照便于召开会议、讨论问题和解决问题，并且使各民族、各地区、各方面都能有适当数量的代表的原则自行决定，并报全国人民代表大会常务委员会备案。把这项权力交由各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会行使，能更加切合实际，有利于保证代表的全面性。地方各级人民代表大会代表产生的办法按选举法的规定进行。各行政区域内的少数民族应当有适当名额的代表。

地方各级人民代表大会的任期是：省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会每届任期五年。县、

自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表
大会每届任期三年。地方各级人民代表大会的任期不同是切
合实际的。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民
代表大会管辖范围比较大，工作任务比较重，任期短了不利
于工作的连续性，不利于工作经验的积累。其他各级人民代
表大会都是直接选举，任期过长易于脱离群众。同时考虑了
过去的经验和外国的情况，将任期分别规定为五年和三年是
比较适宜的。

地方各级人民代表大会的职权

省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的
具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、政策、行政法规
相抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，并报全国人
民代表大会常务委员会和国务院备案。制定和颁布地方性法
规，实际上是地方的部分立法权。我们的国家地广人多，每
个省、自治区、直辖市各有自己地区性特点，相互之间差别
很大，一切立法问题全由中央统起来，势必难于照顾各地方
的特点，从而影响地方积极性的发挥，削弱整个国家的力
量。所以，把部分立法权下放给省、自治区、直辖市的人民
代表大会，适当扩大地方的权力，既有利于这些单位适应本
地方的特点独立处理属于其职权范围内的问题，把本地方的
工作搞得更好；也有利于减轻中央立法工作的压力，解决权
力过分集中所带来的弊病。从而更好地发挥中央和地方的两
个积极性。

关于地方各级人民代表大会的具体职权，根据县以上和
乡、民族乡、镇人民代表大会的不同情况，在宪法原则规定

的基础上，在《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称组织法）中分别作了规定。

县级以上的地方各级人民代表大会的职权是：

（一）在本行政区域内，保证宪法、法律、政策、法令、政令和上级人民代表大会决议的遵守和执行，保证国家计划和国家预算的执行；

（二）审查和批准本行政区域的国民经济计划和预算、决算；

（三）讨论、决定本行政区域的政治、经济、文化、教育、卫生、民政、民族工作的重大事项；

（四）选举本级人民代表大会常务委员会的组成人员；

（五）决定省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长，县长、副县长，区长、副区长的人选；

（六）省、自治区、直辖市的人民代表大会选举本级人民法院院长和中级人民法院院长；自治州、县、自治县、市、市辖区的人民代表大会选举本级人民法院院长；

（七）省、自治区、直辖市的人民代表大会选举本级人民检察院检察长和人民检察院分院检察长；自治州、县、自治县、市、市辖区的人民代表大会选举本级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准；

（八）选举上一级人民代表大会代表；

（九）听取和审查本级人民代表大会常务委员会的工作报告；

（十）听取和审查本级人民政府和人民法院、人民检察院的工作报告；

（十一）改变或者撤销本级人民政府的不适当的决议和

命令；

（十二）改变或者撤销下一级人民代表大会的不适当的决议和下一级人民政府的不适当的决议和命令；

（十三）保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；

（十四）保障农村集体经济组织应有的自主权；

（十五）保障少数民族的权利；

（十六）保障妇女同男子有平等的政治权利、劳动权利、同工同酬和其他权利。

组织法关于上述职权的规定，使县级以上的地方各级人民代表大会能够充分发挥实现整个国家任务的重要中间环节的作用。它们一方面保证了同中央国家机关的一致性，保证了宪法和法律的一体遵行，搞好本地方的工作，实现本地方人民的权力；另一方面，也有力地指导和保证了其所领导的国家机关和下级国家机关在其所管辖地区内工作的一致性和正确性。

乡、民族乡、镇的人民代表大会有下列职权：

（一）在本行政区域内，保证宪法、法律、政策、法令、政令和上级人民代表大会决议的遵守和执行；

（二）在职权范围内通过和发布决议；

（三）根据国家计划，决定本行政区域的经济文化事业和公共事业的建设计划；

（四）决定本行政区域民政工作的实施计划；

（五）选举乡长、副乡长，镇长、副镇长；

（六）听取和审查乡、民族乡、镇的人民政府的工作报告；

(七) 改变或者撤销乡、民族乡、镇的人民政府的不适当的决议和命令；

(八) 保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保护公民的人身权利、民主权利和其他权利；

(九) 保障农村集体经济组织应有的自主权；

(十) 保障少数民族的权利；

(十一) 保障妇女同男子有平等的政治权利、劳动权利、同工同酬和其他权利。

这些权利的规定，具体反映了乡、民族乡、镇的人民代表会在国家机构中的地位和作用。民族乡是少数民族聚居的地方建立的乡级政权；在还没有建立民族乡的少数民族聚居的乡、镇，为了保证居住在本地区的少数民族当家作主的权利，组织法还规定，少数民族聚居的乡、镇的人民代表会在行使职权的时候，应当采取适合民族特点的具体措施。

除了上述的职权各级人民代表大会必须不间断地行使外，还有一些职权可以在必要的时候行使，这就是：地方各级人民代表会有权罢免本级人民政府的组成人员。县级以上地方各级人民代表会有权罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员和由它选出的人民法院院长、人民检察院检察长。罢免人民检察院检察长须报经上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。组织法关于罢免权的规定是地方各级人民代表大会顺利地行使职权，加强对其他国家机关实行有效监督的组织保障。

地方各级人民代表大会会议

地方各级人民代表大会主要是以会议的形式进行工作的。组织法规定，县级以上的地方各级人民代表大会会议由本级人民代表大会常务委员会召集，乡、民族乡、镇的人民代表大会因不设常务委员会，其会议由乡、民族乡、镇人民政府召集。地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次，经过五分之一代表提议，可以临时召集本级人民代表大会会议。地方各级人民代表大会举行会议的时候，选举主席团主持会议，并可以设立代表资格审查委员会、议案审查委员会和其他需要设立的委员会，在主席团领导下进行工作。县级以上的地方各级人民代表大会会议设秘书长一人、副秘书长若干人。举行会议时，主席团、常务委员会、本级人民政府和代表（有三人以上附议），都可以提出议案。向会议提出的议案，由主席团提请人民代表大会会议讨论或者交付议案审查委员会审查后提请人民代表大会会议讨论。会议进行选举和通过决议，以全体代表的过半数通过。这都是为了保证地方各级人民代表大会会议顺利进行的必要的组织措施和工作程序。

对于地方各级人民政府领导人，包括省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长，县长、副县长，区长、副区长；乡长、副乡长，镇长、副镇长，县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员和人民法院院长、人民检察院检察长的人选，由本级人民代表大会主席团或者代表联合提名。选举可以采用候选人人数多于应选人数（即差额选举）的办法；也可以经过预选产生候选人名

单，然后进行选举。这种对领导人实行差额和预选的办法可以适应不同情况灵活运用。与此同时，选举采用无记名投票方式。代表对候选人，可以投赞成票，可以投反对票，可以另选其他任何选民，也可以弃权。总之，这些规定都是充分发扬人民民主，切实保障选民和人民代表自由表达自己意志所必须的。

为了全面了解会议精神，以利于贯彻执行，地方各级人民代表大会举行会议的时候，本级人民政府所属各工作部门的负责人和人民法院院长、人民检察院检察长可以列席。在举行会议的时候，代表向本级人民政府和它所属各工作部门以及人民法院、人民检察院提出的质询，经主席团提交受质询的机关。受质询的机关必须在会议中负责答复。这是地方各级人民代表大会通过代表对其地方国家机关工作的一种重要的监督形式。

地方各级人民代表大会代表

地方各级人民代表大会代表是人民的使者。为了切实保障地方各级人民代表大会顺利地进行工作，完成人民的委托，国家依照法律对人民代表给以特殊的法律保证和物质保证。组织法规定，县以上人民代表大会代表，非经本级人民代表大会常务委员会的同意，不受逮捕或者审判。如果因为是现行犯被拘留，执行拘留的机关必须立即报请该级人民代表大会常务委员会批准。地方各级人民代表大会代表在出席人民代表大会会议和执行代表职务的时候，国家根据需要给以往返旅费和必要的物质上的便利或者补贴。

为了使代表不脱离实际，不脱离群众，不辜负原选举单位和选民的信任，完成他应尽的职责，宪法和法律向地方各

级人民代表大会代表提出了严格的要求以及对代表实行监督的程序和措施。地方各级人民代表大会代表应当和原选举单位或者选民经常保持密切联系，宣传宪法、法律和政策，协助本级人民政府搞好工作，并且向人民代表大会和它的常务委员会、人民政府反映群众的意见和要求。为了切实保证代表不脱离实际、不脱离人民群众，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表可以列席原选举单位的人民代表大会会议。县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表分工联系选民，有代表三人以上的居民地区或生产单位可以组织代表小组，协助本级人民政府推行工作。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民代表大会代表受原选举单位监督；县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表受选民的直接监督。代表的选举单位和选民有权随时撤换自己选出的代表，但必须由原选举单位以全体代表的过半数通过。代表因故不能担任职务的时候，由原选举单位或选民补选，以保持代表的足额。

地方各级人民代表大会常务委员会

随着我国社会主义建设事业的蓬勃发展，我国县以上人民代表大会管辖的事业不断增多，任务日益繁重，客观形势的发展要求地方各级权力机关必须经常地进行工作。因此，从一九八〇年开始，我国县以上的地方各级人民代表大会相继建立了常务委员会。我国宪法在总结经验的基础上，为了充分发挥县以上地方各级人民代表大会的作用，加强对县以上地方各级人民政府及其他国家机关的管理监督，真正实现

自己行使国家的权力，规定县级以上地方各级人民代表大会（包括省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民代表大会）设立常务委员会，作为本级人民代表大会的常设机关，对本级人民代表大会负责并报告工作。

县级以上地方各级人民代表大会常务委员会由本级人民代表大会在代表中选举主任一人、副主任若干人和委员若干人组成。常务委员会组成人员的名额：省、自治区、直辖市三十五人至六十五人，人口特多的省不超过八十五人；自治州、市十三人至三十五人，人口特多的市不超过四十五人；县、自治县、市辖区十一人至二十九人。人口特多的县、市辖区不超过二十九人。这种原则性与灵活性相结合的规定符合我国地方的实际情况，有利于县以上地方各级人民代表大会常务委员会的工作。为了提高和保持地方各级人民代表大会常务委员会的工作效率，防止职务重迭所可能带来的弊端，宪法规定：“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家机关、审判机关和检察机关的职务”（第一百零三条）如果担任上述职务，必须向常务委员会辞去常务委员会的职务。

组织法规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会在本级人民代表大会闭会期间，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在国家宪法、法律、政策、法令、政令不相抵触的前提下，可以制订和颁布地方性法规，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的人民代表大会常务委员会，可以拟订本市需要的地方性法规草案，提请省、自治区的人民代表大会常务委员会审议制定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。这是为了扩大地方权力

赋予地方的部分立法权。

县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会具体行使下列职权：

- (一) 领导或者主持本级人民代表大会代表的选举；
- (二) 召集本级人民代表大会会议；
- (三) 讨论、决定本行政区域的政治、经济、文化、教育、卫生、民政、民族工作的重大事项；
- (四) 根据本级人民政府的建议，决定对本行政区域国民经济计划 and 预算的部分变更；
- (五) 监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作，联系本级人民代表大会代表，受理人民群众对上述机关和国家工作人员的申诉和意见；
- (六) 改变或者撤销下一级人民代表大会的不适当的决议；
- (七) 在本级人民代表大会闭会期间，决定副省长、自治区副主席、副市长、副州长、副区长的个别任免；在省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长因故不能担任职务的时候，决定代理的人选；
- (八) 决定本级人民政府秘书长、厅长、局长、主任、科长的任免，报上一级人民政府备案；
- (九) 按照人民法院组织法和人民检察院组织法的规定，任免人民法院副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员，任免或者批准任免人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员；
- (十) 在本级人民代表大会闭会期间，补选上一级人民代表大会出缺的代表和撤换个别代表；
- (十一) 决定授予地方的荣誉称号。

县级以上地方各级人民代表大会常务委员会的职权确切地体现了它作为本级人民代表大会常设机关的特点，有效地保证了县级以上地方各级国家权力机关工作的连续性。

常务委员会会议由主任召集，每两个月至少举行一次。常务委员会的决议，由常务委员会以全体组成人员的过半数通过。常务委员会主任、副主任组成主任会议，处理常务委员会的重要日常工作。常务委员会根据工作需要，设立办事机构。

提高地方国家权力机关的权威性

吴家麟

《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》指出：“十一届三中全会以来，我们党强调没有民主就没有社会主义现代化，强调民主要制度化法律化，强调党必须在宪法和法律的范围内活动，切实推进党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化。近来中央着重提出政治体制改革，就是要坚持党的领导和人民民主专政的基础上，改革和完善党和国家的领导制度，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，以适应社会主义现代化建设的需要。”这段话的基本精神是，要在坚持党的领导和人民民主专政的基础上进行政治体制改革，改革的根本方向则是实现政治、经济和社会生活的全面民主化。

尽管民主有着多种含义，而具有头等重要意义的乃是作